Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 490 Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 174 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2015

Hierbij bied ik u de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 aan[1]. In deze rapportage geef ik – nu het vijfde jaar op rij – een integraal en samenhangend overzicht van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar in de bedrijfsvoering van het Rijk en, meer in algemene zin, binnen de rijksdienst.

Waar we staan met de ontwikkeling van de rijksdienst

In de Hervormingsagenda Rijksdienst heb ik de ambitie van het kabinet voor de rijksdienst aan u geschreven: de rijksdienst moet dienstverlenend, kostenbewust en slagvaardig zijn.[2] De bedrijfsvoering is hierin voorloper. In een relatief kort tijdsbestek is een rijksbrede infrastructuur tot stand gebracht voor de bedrijfsvoering. Op het gebied van personeelsbeleid, huisvesting, facilitaire dienstverlening, ICT en inkoop wordt rijksbreed samengewerkt, steeds meer volgens uniforme werkprocessen. Kostenbesparing door efficiëntere werkprocessen en betere dienstverlening gaan hier hand in hand. Het hierop gerichte programma Compacte Rijksdienst is in 2014 afgerond.
Het kabinet streeft naar verbreding naar uitvoering, beleid en toezicht. Een goed voorbeeld is de digitalisering van de dienstverlening. Bij uitvoeringsorganisaties leidt slimme uitwisseling van informatie tot kostenbesparing en betere dienstverlening voor burgers en bedrijven, zoals bij de vooringevulde belastingaangifte, die is gevuld met gegevens van tal van overheidsorganisaties en marktpartijen en neemt daarmee burgers veel werk uit handen. Ook het gebruik van DigiD en de communicatie tussen overheid en burger via mijnoverheid.nl neemt sterk toe. Op ruimtelijk gebied hebben Rijkswaterstaat en het Kadaster de krachten gebundeld om eveneens de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 31 490, nr. 119: Hervormingsagenda Rijksdienst.

kst-31490-174
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Hoewel dat voor de buitenwereld niet altijd zichtbaar is, maakt de rijksdienst op deze en veel andere terreinen stapsgewijs een forse verbouwing door. Die verbouwing is nodig om de kwaliteit van de dienstverlening van de Nederlandse rijksoverheid op peil te houden en de in internationaal perspectief goede prestaties te handhaven. Internationale vergelijking laat namelijk zien dat de Nederlandse overheid goed presteert.

Nederlandse centrale overheid in internationaal perspectief: enkele cijfers

– Nederlanders hebben ten opzichte van het Europees gemiddelde veel vertrouwen in hun rijksoverheid en in de werking van het juridisch systeem. Net als in alle andere landen is de trend dalend. Ook in specifieke sectoren (gezondheidszorg, onderwijs, politie) hebben Nederlanders meer vertrouwen dan het OECD-gemiddelde.
– Nederland geeft gemiddeld minder uit aan algemene kosten voor de centrale overheid als percentage van de totale overheidsuitgaven.
– Er werken in Nederland als percentage van de totale arbeidspopulatie gemiddeld minder mensen bij de centrale overheid dan gemiddeld in OECD-landen.
– Van de 28 Europese Lidstaten staat Nederland na Finland, Denemarken en Zweden op de vierde plaats bij de indicator «government effectiveness». Dit is een samengestelde indicator, gebaseerd op tal van bronnen, die onder meer toeziet op de kwaliteit van publieke dienstverlening en de kwaliteit van wetgeving, beleid en uitvoering.
– Nederland staat bij de top 3 van Europa op het gebied van het gebruik van eGovernment. Een van de verklaringen hiervoor is het zeer grote aanbod van digitale dienstverlening in Nederland in vergelijking met andere Europese landen.
– Bij internationale enquêtes onder burgers, experts en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven scoort Nederland hoog als het gaat om doelmatige besteding van overheidsmiddelen en afwezigheid van corruptie.

Bronnen: OECD 2013, Europese Commissie 2014

In gang gezette hervormingen

In de Hervormingsagenda Rijksdienst is een aantal organisatieprincipes voor de rijksdienst benoemd, onder meer één concern rijk, het delen van voorzieningen, uniformering/clustering van werkprocessen, flexibele organisatie, vermindering van bureaucratie. Op tal van plaatsen binnen de rijksdienst krijgt dit vorm. Digitalisering is er hiervoor al uitgelicht. Shared servicevorming is inmiddels gemeengoed binnen de bedrijfsvoering. Zo start op korte termijn de Dienst Subsidies aan Instellingen, een gemeenschappelijke organisatie van de ministeries van VWS, SZW en OCW voor het verstrekken van subsidies aan instellingen, zoals scholen en ziekenhuizen. De kern van de winst die hierbij wordt behaald, is het uniformeren en stroomlijnen van werkprocessen waarbij elk departement best practices inbrengt. Op het gebied van huisvesting is de trend definitief ingezet dat onderdelen van de rijksdienst kantoren delen, zowel bij de Haagse ministeries als in de regio. Een spin-off is dat gezamenlijke behuizing stimuleert tot samenwerking op tal van andere terreinen.

De Hervormingsagenda Rijksdienst omvat het afmaken van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst en een aantal gerichte initiatieven onder leiding van Secretarissen-generaal.

Afronding Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

Per 31 december 2014 is het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst succesvol afgerond en waar nodig overgedragen aan bestaande organisatie-onderdelen van het Rijk. Compacte Rijksdienst kende drie programmalijnen:

1. Uitbouw van de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering;
2. Concentratie van de bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;
3. Clustering/ontdubbeling van uitvoerings- en toezichtsorganisaties.

Het totale besparingspotentieel komt uit op circa € 600 mln. De verwachting is dat dit in 2020 in zijn geheel gerealiseerd zal worden. Ultimo 2014 is reeds € 350 mln aan besparingen gerealiseerd. Dit draagt bij aan het invullen van de taakstellingen op de rijksdienst, die voor de opeenvolgende kabinetten gezamenlijk € 4,1 mld bedragen.

Aanvullende initiatieven onder leiding van Secretarissen-generaal

In de Hervormingsagenda Rijksdienst is aanvullend een aantal initiatieven benoemd gericht op efficiënter beheer van rijksvastgoed, effectievere inzet van basisregistraties, het gericht versnellen van de ambities van het kabinet op het gebied van digitalisering, betere aansturing en financiering van de rijksbrede bedrijfsvoering en het beter laten functioneren en samenwerken van beleidskernen en inspecties. In 2014 zijn deze onderwerpen nader onderzocht inclusief mogelijke kostenbesparingen. Per onderwerp wordt bezien hoe deze voorstellen binnen de bestaande organisatie kunnen worden verankerd.

Ontwikkeling apparaatsuitgaven

De feitelijke ontwikkeling van de apparaatsuitgaven van kerndepartementen en baten/lasten-agentschappen is hieronder weergegeven.

Tabel 1: Realisatie apparaatsuitgaven[1] (x mld euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
kerndepartementen	7,23	6,55	6,64	6,75	6,81
b/l-agentschappen	4,73	4,57	4,69	4,71	4,73
Totaal	**11,95**	**11,12**	**11,33**	**11,46**	**11,54**
als % van de rijksbegroting	4,9	4,5	4,7	4,7	4,6

[1] Dit betreft de smalle definitie van de rijksdienst: kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. De brede definitie, die in de Miljoenennota wordt gehanteerd, is inclusief krijgsmacht en rechterlijke macht.

Bron: Miljoenennota's en jaarverslagen

Als percentage van de totale rijksbegroting zijn de apparaatsuitgaven ten opzichte van 2013 licht gedaald. In absolute termen is sprake van een lichte stijging. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt deze ontwikkeling toegelicht.

Sinds 2013 worden de apparaatsbudgetten afzonderlijk zichtbaar gemaakt op de begroting. Onder apparaatsbudgetten worden de budgetten verstaan die ministeries hebben voor personele en materiële uitgaven om de eigen organisatie te laten functioneren. Dit omvat het budget voor eigen personeel, externe inhuur, overige personele uitgaven, huisvesting, ICT en overige materiële uitgaven. Apparaatsbudget onderscheidt zich van het budget dat rechtstreeks is bedoeld voor burgers en bedrijven, het zogeheten programmabudget. Programmabudget omvat onder meer subsidies, inkomensoverdrachten, leningen en garanties, bekostiging van

instellingen en bijdragen aan zbo's, baten-lastenagentschappen, mede-overheden en internationale organisaties.

Het kabinet heeft in 2013 de afspraak gemaakt dat begrotingsmutaties die leiden tot hogere apparaatsuitgaven, bijvoorbeeld als gevolg van tegenvallers of nieuwe beleidsprioriteiten, moeten worden opgevangen binnen het eigen apparaatsbudget van ministeries. Het is in beginsel niet toegestaan om extra uitgaven voor apparaat te dekken uit programmabudget, zoals in het verleden vaak gebeurde. In 2013 heeft het kabinet besloten dat voornemens om programmabudget in te zetten voor apparaat ter toetsing moeten worden voorgelegd aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst. In 2014 is deze afspraak geëffectueerd en heb ik voor het eerst namens het kabinet bij de belangrijke begrotingsmomenten een toets uitgevoerd op de dekking van mutaties van de apparaatsuitgaven van kerndepartementen en baten-lasten agentschappen.

Uit de in 2014 opgedane ervaringen met de toetsing van de dekking van voorgenomen mutaties in de apparaatsuitgaven blijkt dat ik effectiever kan opereren als de toetsing eerder in het besluitvormingsproces wordt gepositioneerd en het begrip «apparaat» scherper wordt afgebakend. Dit laatste speelt bijvoorbeeld bij (de opdrachtverlening aan) agentschappen, waarbij er verschillen bestaan in de wijze waarop ministeries in hun begroting en begrotingsuitvoering hiermee omgaan.

Op grond van deze ervaringen tref ik de volgende maatregelen:

- Binnen het kabinet is afgesproken strakker aan de voorkant te gaan sturen op de apparaatsuitgaven. Om deze sturing aan de voorkant te kunnen vormgeven zal een kader voor de apparaatsuitgaven worden ontwikkeld voor zowel de kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. Indien sprake is van een intensivering dient de betreffende Minister de gevolgen voor de apparaatsuitgaven in beeld te brengen. Dekking dient eerst intern binnen het eigen apparaat en vervolgens rijksbreed te worden gezocht. Verhoging van het apparaatskader is alleen toegestaan na expliciete besluitvorming door het kabinet, gehoord hebbende de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Indien een departement aangeeft de apparaatsuitgaven, samenhangend met een intensivering, niet binnen het eigen apparaatsbudget te kunnen dragen, zal een onafhankelijk uitgevoerde toets op de onderbouwing hiervan dienen te worden overlegd om dit aan te tonen. Het Ministerie van Financiën zal mij in dit proces de benodigde ambtelijke ondersteuning verlenen.
- In de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt vastgelegd dat alle departementen zowel in hun begroting als in het financiële systeem gaan werken met de begrotingspost «bijdrage agentschappen», waarin de apparaatslasten van agentschappen afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt. Zo kunnen deze ook in de toetsing beter worden gevolgd.

Met deze maatregelen draag ik bij aan verdere verbetering van de beheersing van de apparaatsuitgaven. In aanvulling hierop bied ik ook uw Kamer de mogelijkheid om bij het indienen van moties en amendementen aandacht te besteden aan de gevolgen voor de apparaatsuitgaven. Het kabinet zal hiertoe de budgettaire consequenties in beeld brengen met daarbij specifieke aandacht voor de apparaatsuitgaven en de dekking daarvan, zodat u deze bij uw afweging kunt betrekken.

Personele ontwikkelingen

Hoewel het Kabinet stuurt op budget en niet op de personeelsomvang monitor ik deze wel. Sinds 2010 is de totale personeelssterkte van de sectoren Rijk (kerndepartementen plus agentschappen), zbo's, Defensie,

Politie, Rechterlijke Macht en Rijksdienst Caribisch Nederland met 18.682 fte gedaald. In 2014 bedroeg de totale personeelssterkte van deze sectoren 272.592 fte, waarvan 109.487 fte voor de sector Rijk. Ten opzichte van 2013 is de personeelssterkte van alle genoemde sectoren met in totaal 2.583 fte gedaald. Voor de sector Rijk is sprake van een lichte stijging met 653 fte (+0,6%). Deze stijging zit bij toezicht en uitvoeringsorganisaties. De omvang van de beleidskernen vertoont een daling van 0,1%.

Tabel 2: fte-ontwikkeling

	2010	**2011**	**2012**	2013	**2014**
Sector Rijk	114.421	110.994	109.098	108.834	109.487
Zbo's	42.681	40.492	40.222	39.796	39.032
Sector Defensie	67.885	63.509	60.714	59.445	58.016
Sector Politie	62.727	63.235	63.778	63.451	62.364
Sector RM	3.071	3.010	2.984	2.984	3.007
Rijksdienst Caribisch Nederland	488	584	633	665	686
Totaal	**291.274**	**281.823**	**277.429**	**275.175**	**272.592**

Bron: P-Direkt en enquête

De ontwikkelingen in de personeelssterkte van de sector Rijk, waar ik mij vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de rijksdienst op richt, zijn een resultante van zowel krimp als groei. Krimp is vooral het gevolg van de taakstellingen op apparaatskosten die voortkomen uit opeenvolgende regeerakkoorden en enkele specifieke akkoorden. Zo is er een flinke krimp bij Rijkswaterstaat, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de (opgeheven) Dienst Landelijk Gebied. Groei komt hoofdzakelijk door de politieke keuzes, bijvoorbeeld voor extra middelen voor de Belastingdienst (ICT en capaciteit om regelingen uit te voeren), extra capaciteit voor fraudebestrijding, gedeeltelijk ongedaan maken van taakstellingen en een aantal verambtelijkingen, zoals het overhevelen van een deel van de taken van product- en bedrijfsschappen naar het Ministerie van Economische Zaken. De verwachting is dat ook de komende jaren krimp – mede als gevolg van de verdere invulling van de taakstelling van het kabinet – en groei in de cijfers zichtbaar zullen zijn.

Voor de rijksambtenaren gold in 2014 voor het vierde jaar de zogenaamde nullijn. Rijksambtenaren hebben daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de benodigde uitgavenbeperking ter bestrijding van de economische crisis. Het kabinetsbeleid om langer doorwerken te stimuleren blijkt succesvol. Het aantal zestig-plussers binnen de Rijksdienst is toegenomen en ook stijgt de gemiddelde leeftijd waarop mensen binnen de Rijksdienst met pensioen gaan. De stijging van de pensioenleeftijd en daarmee ook de gemiddelde leeftijd, gaat gepaard met verhoogde aandacht voor duurzame inzetbaarheid, mobiliteit en professionele ontwikkeling van de medewerkers. Met de bonden is in 2014 overeenstemming bereikt over een vereenvoudiging van de regeling voor medewerkers in Substantieel Bezwarende Functies. Ook hierbij wordt uitgegaan van langer doorwerken. Om jonge getalenteerde medewerkers te kunnen behouden, krijgen Rijkstrainees sinds 2013 bij bewezen geschiktheid en goed functioneren een vaste aanstelling. Daarnaast streeft het Rijk naar meer vrouwen in de top. In 2017 moet 30% van de Algemene Bestuursdienst uit vrouwen bestaan. In 2014 is dit 28%. De rijksdienst heeft ook een verantwoordelijkheid voor groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Met de bonden is overeenstemming bereikt over de arbeidsvoorwaarden waaronder schoonmakers in dienst treden bij het Rijk. Hoewel er voor 2014 formeel nog geen taakstelling gold, zijn alle onderdelen van het Rijk aan de slag gegaan met het creëren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Zeker bij de organisaties waar sprake is van krimp van het aantal functies vergt dit de nodige creativiteit.

De omvang van de externe inhuur is in 2014 gestegen ten opzichte van 2013, maar blijft nog wel voor het Rijk als geheel onder de afgesproken uitgavennorm van 10% van de totale personele uitgaven. De totale uitgaven voor externe inhuur over het jaar 2014 bedroegen 1.106 miljoen euro, afgerond 1,1 miljard euro. Ten opzichte van het jaar 2013 stegen de totale uitgaven voor externe inhuur daarmee met in totaal 92 miljoen euro. Bij de ministeries van BZK, Defensie, EZ, Financiën en IenM zijn de uitgaven voor externe inhuur gestegen. Elk van deze ministeries heeft in het eigen departementale jaarverslag nader toegelicht waarom er sprake is van een toename van de externe inhuur.

ICT als cruciaal onderdeel van primair proces

Net als vorig jaar rapporteer ik over grote ICT-projecten met een meerjarig budget van meer dan € 20 mln en over risicovolle ICT-projecten vanaf € 5 mln. In 2014 waren er 46 projecten die aan deze criteria voldeden. Aan deze projecten is in 2014 in totaal € 382 mln. uitgegeven.

Bij brief d.d. 30 januari 2015 (Kamerstuk 33 326, nr. 13) heeft het kabinet gereageerd op het eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid. Met de in die brief genoemde maatregelen, waarmee de aanbevelingen van de commissie worden overgenomen, wil het kabinet bereiken dat de risico’s bij de ICT-projecten van het Rijk zoveel mogelijk worden beheerst. Het debat met uw Kamer over de kabinetsreactie heeft inmiddels plaatsgevonden. Zoals toegezegd zal ik u voor de zomer nader informeren over de uitvoering van de aanbevolen maatregelen.

Integriteit als speerpunt bij inkoop

In 2014 heb ik mede naar aanleiding van mogelijke onregelmatigheden bij ICT- aanbestedingen extra maatregelen genomen om de integriteit bij inkoop bij het Rijk te verbeteren. In dit verband is besloten tot het vormen van een werkgroep integriteit bij aanbesteding onder leiding van de Chief Procurement Officer (CPO) Rijk. De werkgroep zal met een samenhangende aanpak komen, waarin alle maatregelen, alsmede de aanbevelingen uit de quick scan Inkoop en Integriteit van de Auditdienst Rijk (ADR), geïntegreerd worden opgepakt. Integriteit wordt verder versterkt doordat de CPO Rijk in zijn jaarlijkse gesprekken met de departementale coördinerend directeuren inkoop de rijksbrede waarborgen bespreekt en doordat ik onderzoek op de departementen naar integriteit – zoals dat in 2014 door de ADR is uitgevoerd – jaarlijks zal laten uitvoeren. Ook zal de gedragscode Integriteit sector Rijk dit jaar worden vernieuwd.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok